

27. Thomas et al. v. Chicago Park District

534 U.S. 316 (2002)

黃義豐 節譯

判 決 要 旨

縱僅就發表言論之時間、地點及方式而非對於言論內容所為之限制規定，亦有可能箝制意見之自由表達。主管之官員對許可核發與否，若擁有過度廣泛之裁量權者，即可能發生以其個人對言論內容喜惡而影響核發許可之危險。本院因而要求有關言論發表之時間、地點及方式之規範，應明定主管官員達成決定所須遵循之具體明確的標準，並接受司法審查。

(Of course even content-neutral time, place, and manner restrictions can be applied in such a manner as to stifle free expression. Where the licensing official enjoys unduly broad discretion in determining whether to grant or deny a permit, there is a risk that he will favor or disfavor speech based on its content. We have thus required that a time, place, and manner regulation contain adequate standards to guide the official's decision and render it subject to effective judicial review.)

關 鍵 詞

First Amendment (憲法增修條文第一條); procedural safeguards (程序保障措施); freedom of speech (言論自由); prior restraint (事前審查); time, place and manner regulation (關於管理發表言論之時間、地點或方法之規則); public forum (公共場所); judicial review (司法審查)

(本案判決由大法官 Scalia 主筆撰寫)

事 實

本案被上訴人芝加哥公園管理處(以下簡稱公園管理處)負責管理芝加哥市的公園及其他公有財產。公園管理處為了保護公園及其他財產,可以在其職權範圍內訂定所需要的規則或命令。為此公園管理處訂立一法規(ordinance),要求要在公園或公有財產從事公共集會、遊行、野餐或其他活動,而參加之人數超過五十人者,或其所從事的活動,會產生或發出擴音聲響之人,必須先取得許可。該法規規定:申請許可案件應按收件之順序處理;除非經書面告知申請人,公園管理處不論准否,應在十四天內完成決定,但如曾書面告知申請人者,決定之期限亦祇能再延長十四天;申請人如有該法規第c.5.e條(註)所定十三種特定理由之一時,其申請可能被拒絕。但公園管理處拒絕申請人之申請時,必須以書面清楚說明拒絕的理由,如果可行,並應提供補正申請缺失的措施。如果拒絕的理由,是因為在同一時間、地點,已有其他競爭的申請人先送申請文件,公園管理處應建議其他可行的時間或地點。未能成功取得許可的申請人,可以於七日內書面向公園管理處的主管(General Superintendent)

訴願。主管必須在七日內予以處理。如果主管維持拒發許可,申請人可以依普通法上移審令(certiorari)之規定,請求州法院審理。

本案之上訴人(為數人),曾多次向公園管理處申請許可,希望能在公園集會,其訴求為大麻煙合法化。公園管理處准許某些人的申請,但卻拒絕其他一些人的申請。上訴人不滿,乃依美國法律彙編第四十二編第一九八三條之規定,向美國聯邦地方法院(伊利諾州北區)提起本件訴訟,主張公園管理處的法規命令表面上是違憲的(unconstitutional)聯邦地方法院為有利於公園管理處的簡易判決。聯邦上訴法院(第七巡迴區)維持聯邦地方法院的判決。聯邦最高法院准許本案移審(certiorari)。

判 決

聯邦最高法院維持聯邦上訴法院的判決。

理 由

本案的問題為:公園管理處的法規,要求要從事大型活動的人須先取得許可,為符合聯邦憲法修正案第一條之規定,是否必須納入本

院一九六五年在 *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51案 (此案請參閱本選譯第一輯第三一四頁)所要求的程序保障措施 (procedural safeguards) ?

美國聯邦憲法修正案第一條保障言論及新聞自由,禁止政府利用各種方式來限制人民表達意見。此一保障,其主要的,其所反對者為十六、十七世紀的英國,其國王及國會訂定各種許可證制度的法律,來管理出版品所造成禍害。英國一六六二年的出版法規定:什麼才能出版、誰能出版及誰能銷售。對於未取得特許即出版的任何書籍、小手冊,該法加以處罰。該法亦要求:所有要出版的出版品,須先向政府官員申請取得許可,政府官員如果認為該等作品為異端邪說、有煽動性、分離主義、具攻擊性時,有廣泛的權利加以禁止。英國的特許證制度於十七世紀末結束,但在美國殖民地時期,上述權力濫用的情形仍深植人心,就如於一七六九年,Blackstone 他警告並反對給特許證發證人有限度的權力,因為他認為特許證發證人是行政官員,他享有無限的權力來判斷言論的內容。

在 *Freedman* 案中,我們所面對的馬里蘭州法之規定,係對於電影要加以事前檢查 (prior

restraint)。該州法規定:每一部電影,如要在本州任何地方放映前,必須先送到檢查局 (Board of Censors)。該局依其判斷如認為該影片有色情或色情傾向、腐化道德人心或鼓勵犯罪者,可以拒絕該影片的放映。上述用語在法規內的定義非常廣泛。如果所放映的電影,未事先向檢查局提出取得許可,該法規定加以處罰,縱使該影片如適時先提出將會取得特許者亦同。縱使影片的內容是受聯邦憲法修正案第一條之保障,亦不得作為抗辯事由。

在 *Freedman* 案中,我們認為如果以檢查機關事前檢查所要表達的內容來決定是否可以發表,這種制度,對於憲法所保障的言論,構成特別的危險。檢查人的職責在檢查,特許機構在決定有爭議之言論,對於群眾是否會腐化道德人心或鼓勵犯罪時,通常不會注意該影片對群眾實際之影響效果,而容易高估該言論之危險性。為了回應檢查制度所造成的重大危險,在 *Freedman* 案中,我們判決認為:影片檢查程序為避免成為無效的事前檢查,必須遵守以下的程序保障措施:(1)在司法審查前的任何檢查,必須在特定的短時間內為之,在檢查期間仍必須維持原狀;(2)檢查結果之決定,必須能有

迅速的司法審查；(3) 如果檢查者認為某種言論應加以箝制，應負責將該案送法院，並證明該言論應予箝制。

上訴人主張：本件公園管理處與 *Freedman* 案中的檢查局相同，每次祇要它拒絕發給許可，它就要進行訴訟，且該法規亦有規定拒絕發給許可司法審查前的特定期限。我們否決上訴人這些主張。*Freedman* 案的情形在本案是不適當的，本案爭執的特許制度，並非對於言論內容的檢查，而係關於公共場所如何使用與內容無關的時間、地點或方法的規則。公園管理處的法規並沒有授權檢查人可以判斷言論的內容，所有可以拒絕發給許可的理由中，沒有一項與發言者所想要說的有關。事實上，本案的法規與傳統的檢查制度不同，它並不是直接針對言論活動，而是針對在公園內所有的活動。不論是野餐者或是玩足球者，政治活動者或是遊行，祇要人數超過五十人，均必須申請取得許可。此種許可制度的目的，從其得用以拒絕給予許可的理由來看，並不是要排除特定的言論內容，而是在為有限的空間協調多種用途，在確保、維護公園的設備，在避免公園做為有危險、非法的使用，或做為依公園管理處的命令不許可的用途，及如有造成

損害的情形，確保財務上應負責的對象。正如上訴法院所說：“如果讓所有要來者毫無管理的進入，可能更容易降低公園做為言論廣場之利用，而非增加其利用。”

我們從來沒有要求對於非針對言論內容而管理公眾場所言論之許可制度，應遵行 *Freedman* 案中所要求的程序保障措施。授與官員檢查言論內容的特許標準，與為公共安全等因素，而在條件上設定限制，或為無差別待遇之特許標準，是完全不一樣的。本案中所要求的許可，不是出版前的特許，該種特許自約翰·米爾頓 (John Milton) 時起，即被認為自由的剝奪，本案中之許可，是一種事務性、警察權的例行性行為，以調和市民的權利，讓市民能有效的自由發表言論之機會得以維護。為確保人民之安全及方便，而訂定之使用公共場所的管理規則，與人民之自由並非不相調和，反而是保障人民自由賴以所繫的良好秩序的一種方法。此種傳統職權之行使，並沒有產生檢查的問題，而須由我們運用在 *Freedman* 案電影特許程序中所加諸之特別的程序保障措施。

當然，縱使非對於言論內容而僅就發表言論之時間、地點或方法所加之限制，在運用時亦可能箝制意見之自由表達。如果發給許可的

官員，在決定准許或拒絕許可時，享有不當、廣泛之裁量權，他可能因為言論的內容，喜歡某些言論或不喜歡某些言論。為避免此種現象，我們要求所有任何關於管理發表言論之時間、地點或方法之規則，必須規定官員做決定所應遵循之適當的標準，且官員之決定應受司法審查。

上訴人主張公園管理處的法規未能達到上述要求。

我們並不認同上訴人此一主張。如前所述，公園管理處如要拒絕發給許可，必須有該法規所列舉特定的一個或以上之理由。例如：申請人的申請不完整或有重大錯誤、不實說明；申請人在以前之場合，曾損害公園管理處之財產，尚未賠償其損害；在同一時間或地點，已經發許可給先來的申請人；想要的利用方式將對公園的利用人或公園管理處之受僱人之健康或安全造成不合理危險；申請人前曾違反先前許可之條款；再者，公園管理處應在二十八天內完成申請程序的處理；如果拒絕發給許可，應清楚的說明理由。這些規定的拒絕許可的理由都是合理、特定及客觀的，不容行政官員在決定時有恣意之處。這些規定的拒絕許可的理由，訂的很狹窄、合理亦有明確的標準，可供發給特許之人於做

決定時遵循。此外，此等理由在審查程序時，亦有適用。審查程序包括初審由公園管理處的主管審查，此等程序與伊利諾州行政程序法所規定之審查程序相同。

上訴人另又主張：該法規所規定之標準尚不夠精確，因為在規定得拒絕發給許可之理由部份，它僅公園管理處“得”拒絕發給許可，而非“應”如此做。如此，將容許公園管理處對於它喜歡的演講者免除許可的要求，而對其他人卻堅持要求許可。這種情形確實不是該法規的意思，但在適用該法規時，公園管理處可能合理解釋認為其可以祇監督那些不適當之人，然此種情形仍無損於為何要求申請之政策。對於所喜歡的演講者免除申請許可（或者更精確的說，對於不喜歡的演講者拒絕發給許可），當然是違憲，但我們認為對於此種濫用的情形，我們應去處理的是：是否有及何時會有不合法優惠的情形，比去處理堅持嚴格遵行此種少數法律所規定的申請要件有意義。雖然如果堅持本案之法規所規定嚴格的、不得免除申請之規定，可以有些預防的效果，但我們更認為：如果有些機構雖未依照法規的要求申請，卻在公園發表言論或從事其他活動，如果他們所為，並未出現該法規所要防止或避免的危

害時，如加以禁止，亦無意義。綜合加以衡量，我們認為本案之法規，性質上可以准許，因為其促進言論自由甚於限制言論自由。

基於上述理由，我們維持上訴法院之判決。

譯者註

註：伊利諾州芝加哥市該法規第 c.5.e 條部分條文譯文如下：

於法律所准許之程度內，如申請許可之人或代理申請許可之人，於先前之場合，就以前准許之事項或活動之性質或範圍，有重大不實說明，或違反先前所發之許可之條款者，公園管理處得拒絕其許可之申請。公園管理處亦得基於下列任何一種理由拒絕許可之申請：

- (1) 許可之申請(包括任何規定之附件)未完全填好或備妥；
- (2) 申請人於申請時未照規定繳納申請費，或未依照總督導所定之時間繳納規定的使用費、損害補償合約、保險證或擔保金；
- (3) 許可之申請有重大錯誤或不實說明；
- (4) 申請人在法律上無訂立契約或起訴及被訴之行為能力者；
- (5) 申請許可之人或代理申請許可之人，於以前之場合，

曾損害公園管理處之財產，尚未全部賠償其損害，或對公園管理處尚有其他已發生之債務而未付清者；

- (6) 就同一時間及地點，已收受完整之先來之申請，且已發出許可或將發出許可給先來之申請人，授權其利用該場地或舉辦活動，而該特定的公園或其部分無法允許多重利用者；
 - (7) 申請人所想要之利用方式或活動，與公園管理處先前已規劃要在同一時間及地點舉行之活動相衝突者；
 - (8) 申請人所提議之利用方式或活動，依第 c.1 條是被禁止的，或與該公園(或其中的部份)的分類或利用不相符者；
 - (9) 申請人所想要之利用方式或活動，對於申請人或其他利用公園之人、公園管理處之受僱人或一般公眾之健康或安全，可能造成不合理的危險者；
 - (10) 申請人曾經不遵守或不遵守公園管理處關於銷售貨品及服務所訂定之證照要件、法規或規則者；
 - (11) 申請人所想要之利用方式或活動，依法律、本法規、公園管理處之法規或總督導之規則，係被禁止者。
- (以下省略)